

陕西省人民政府文件

陕政发〔2017〕43号

陕西省人民政府关于印发 省以下财政事权与支出责任划分改革 实施方案的通知

各市、县、区人民政府，省人民政府各工作部门、各直属机构：

现将《陕西省省以下财政事权与支出责任划分改革实施方案》印发给你们，请认真贯彻执行。

陕西省人民政府

2017年9月29日

（此件公开发布）

陕西省省以下财政事权与支出 责任划分改革实施方案

根据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号），结合我省实际，现就省以下财政事权和支出责任划分改革提出如下实施方案。

一、改革的目标任务和基本原则

（一）目标任务。全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神，按照中央财税体制改革总体部署，在中央与地方财政事权和支出责任划分框架下，立足全局、着眼长远、统筹规划、分步实施，科学合理划分省以下各级政府财政事权和支出责任，完善省以下财政收入划分、转移支付等制度，逐步形成依法规范、权责匹配、协调配合、运转高效的省以下财政事权和支出责任划分模式，落实各级政府责任，提高基本公共服务供给效率，促进全省公共服务均等化。

（二）基本原则。

1. 兼顾政府职能和行政效率。结合省以下政府职能配置和机构设置，更好地发挥市县政府贴近基层、获取信息便利的优

势，充分履行政府职责，提高行政效率，降低行政成本。

2. 实现责、权、利相统一。强化省级政府在保持全省经济社会稳定、促进经济协调发展、推进基本公共服务均等化等方面的职责。明确市县政府贯彻执行国家政策和上级政府政策的责任。将财政事权履行涉及的政策决定、执行实施、监督评价各环节在省以下政府间作出合理安排，做到财政事权履行责任明确和全过程覆盖。

3. 做到支出责任与财政事权相适应。按照“谁的财政事权、谁承担支出责任”的原则，确定各级政府支出责任。对省级与市县共同财政事权，要根据基本公共服务的受益范围、影响程度，区分情况确定省级和市县的支出责任和承担方式。

4. 调动各级政府积极性。通过有效授权，合理确定各级政府财政事权，使基本公共服务受益范围与政府管辖区域保持一致，激励省以下各级政府做好辖区范围内基本公共服务的提供和保障工作，避免出现政府不作为或因追求局部利益而损害其他地区利益或整体利益的行为。

二、改革的主要内容

(一) 合理划分省以下各级财政事权。

1. 明确省级财政事权。适度强化省级政府财政事权，将关系全省统一市场建设、体现社会公平正义、促进区域协调发展和

全省重大战略实施的财政事权，如跨区域重大疾病（疫病、病虫）防治、全省性大通道、基础科学研究、全省性计量监管和标准化建设等事务确定或上划为省级财政事权。省级财政事权原则上由省级直接行使，确需委托市县行使的，报经省委、省政府批准后，由省级有关职能部门委托市县行使，并制定相关法规、政府规章予以明确。对省级委托市县行使的财政事权，受委托方在委托范围内，以委托单位名义行使职权，承担相应法律责任，并接受委托单位的监督。

2. 明确市县财政事权。将地域信息性强、外部性较弱、直接面向基层、与当地居民密切相关、由市县政府提供更方便有效的基本公共服务，如市政基础设施和公用事业、社会治安、市政交通、城乡社区事务、辖区内环境保护和污染治理、农村公益事业管理等事务确定为市县政府的财政事权。赋予市县政府充分自主权，依法保障其正常履行财政事权，更好地满足当地居民的基本公共服务需求。市县财政事权由市县行使，省对市县财政事权的履行提出规范性要求，并逐步通过地方性法规、政府规章的形式予以明确。

3. 合理确定省与市县共同财政事权。将体现全省战略意图、跨区域且有地域管理信息优势的基本公共服务确定为省与市县共同财政事权，如普通教育、职业教育、基本养老保险、基本医疗

和公共卫生、城乡居民基本医疗保险、就业、公共文化、科技研发、粮食安全、城乡规划、跨区域重大基础设施项目建设和环境保护与治理等。根据这些基本公共服务的受益范围、影响程度，按事权构成要素、实施环节，分解细化省与市县承担的职责，避免因职责不清造成互相推诿。

4. 动态调整省以下财政事权划分。根据各领域改革进程及财政事权划分格局，结合客观条件变化，动态调整省以下各级财政事权。对新增和尚未明确划分的基本公共服务，根据市场经济体制改革进展、经济社会发展需求以及各级政府财力增长情况，统筹研究将其划分为省级财政事权、市县财政事权或省与市县共同财政事权。

（二）合理划分省以下各级支出责任。

1. 明确省级支出责任。属于省级的财政事权，应当由省级财政安排经费，省级各职能部门和直属机构不得要求市县安排配套资金。省级的财政事权如委托市县行使，要通过省级专项转移支付全额安排经费。

2. 明确市县级支出责任。属于市县的财政事权，原则上由市县通过自有财力安排经费。对市县政府履行其财政事权、落实支出责任存在的收支缺口，除部分资本性支出通过依法发行政府债券等方式安排外，上级政府通过一般性转移支付给予合理弥

补。市县政府的财政事权如委托上级机构行使，市县政府应承担相应经费。

3. 区分情况划分省与市县共同支出责任。对于体现国民待遇和公民权利、涉及全省统一市场和要素自由流动的财政事权，如基本养老保险、公共卫生、公共文化、基础教育和中等职业教育等，按照统一标准，由省与市县按比例承担支出责任。对于受益范围较广、信息相对复杂的财政事权，如跨区域重大基础设施项目建设、环境保护与治理、公共文化等，根据财政事权的外溢程度，由省与市县按比例或省级给予适当补助方式承担支出责任。对省与市县各自机构承担相应职责的财政事权，如科技研发、高等教育等，按照各自行政隶属关系承担相应支出责任。对省级承担监督管理、出台规划、制定标准等职责，市县承担具体执行等职责的财政事权，省与市县各自承担相应支出责任。

三、相关配套改革

（一）推进政府部门职能改革。合理调整政府职能范围，取消市场机制能够自行调节的现行政府职能；把社会能够自主解决、行业组织能够自律解决的事项，移交给符合条件的社会组织 and 行业组织来承担；强化政府在公共服务、市场监管、社会管理等方面的职责。按照一项财政事权归口一个部门牵头负责的原则，优化和调整部门职责，理顺部门分工，妥善解决跨部门财政

事权划分不清晰和重复交叉问题，处理好省级政府垂直管理机构与市县人民政府的职责关系，为更好履行政府公共服务职能提供保障。

（二）推进相关领域改革。财政事权和支出责任划分与教育、社会保障、医疗卫生、司法等各领域改革紧密相连、不可分割，与行政审批制度改革、事业单位改革等专项改革一脉相承、相互共融。省级主管部门要加快推进相关领域改革，既要通过相关领域改革为推进财政事权和支出责任划分创造条件，又要将财政事权和支出责任划分改革体现和充实到各领域及专项改革中，形成良性互动、协同推进的局面。

（三）推进财政体制改革。根据省以下财政事权和支出责任划分改革进程，以及中央与地方收入划分改革进展，适时调整省以下财政收入划分，进一步理顺省与市县的财政分配关系。改革和完善省对下转移支付制度，清理整合与财政事权划分不相匹配的省对市县转移支付，增加一般性转移支付。严格控制引导类、救济类、应急类专项转移支付，对保留的专项转移支付进行甄别，属于市县财政事权的划入一般性转移支付。

四、职责分工

（一）省政府财政事权和支出责任划分改革领导小组。成立省政府财政事权和支出责任划分改革领导小组（另文印发），由

省政府主要领导担任组长，省财政厅、省编办、省发展改革委、省政府法制办等部门主要负责人为成员，办公室设在省财政厅，建立改革协调促进机制，切实抓好改革的启动和落实工作。领导小组的主要职责是：领导全省财政事权和支出责任划分改革工作；研究财政事权和支出责任改革相关政策；研究协调处理省以下财政事权和支出责任改革过程中的重大问题；审核省级分领域财政事权和支出责任划分改革实施方案，督导省级部门和市级政府加快推进事权划分改革；裁定处理中央授权范围内的省以下财政事权划分争议；研究解决全省财政事权划分改革中的其他重大问题。

（二）省财政厅。做好省以下财政事权和支出责任划分改革的牵头组织工作，负责省政府财政事权和支出责任划分改革领导小组办公室日常工作。加强对省级部门财政事权和支出责任划分的工作指导和培训，组织各部门、市县开展财政事权的梳理和调研，协调、配合各部门完善分领域财政事权和支出责任划分改革的具体实施方案。根据全省财政事权和支出责任划分改革进展，以及中央与地方收入划分改革情况，考虑省以下各级政府履职需要和财政承受能力，适时调整省与市县政府间财政收入分配关系。

（三）省编办。配合省财政厅做好财政事权和支出责任划分

改革的牵头组织工作。合理界定市场与政府的关系，厘清政府部门区别于市场的职能职责和职权范围，重点就各部门、各市县在财政事权划分改革过程中的职能范围、职责任务变化情况进行审核把关。在财政事权划分方案明确后，及时依据相关改革方案调整部门职能职责和人员编制。

（四）省级各部门。省级各职能部门要落实部门主体责任，根据本实施方案，结合中央与地方财政事权和支出责任划分改革进程，在广泛征求有关部门和市县意见基础上，研究提出本部门职责范围内的公共服务领域改革具体实施方案，并会同省财政厅、省编办按程序上报省委、省政府批准实施。在改革实施过程中，有关部门要妥善处理省级与市县财政事权和支出责任划分带来的职能调整以及人员、资产划转等事项，积极配合推动制订或修改相关地方性法规、政府规章中关于财政事权和支出责任划分的规定。

（五）各市县政府。各市县政府要根据《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》（国发〔2016〕49号）和本实施方案精神，结合本地实际和全省改革进展情况，制定市以下财政事权和支出责任划分改革方案，加快组织推动市县财政事权和支出责任划分改革工作。

五、时间安排

（一）2017 年工作安排。

1. 启动省以下财政事权划分改革。省政府财政事权和支出责任划分改革领导小组办公室要牵头做好省以下财政事权和支出责任划分改革的动员部署工作，全面启动省以下财政事权改革工作。要加强政策培训和指导，做好舆论引导和宣传，营造良好改革氛围，指导各部门、各市县熟悉掌握中央和省委、省政府推进改革的具体政策要求。（省财政厅、省编办负责）

2. 全面开展事权改革调研。省级各部门、各市政府要全面启动改革调研，在 2017 年底前，摸清现有事权底数，制定事权清单，为事权和支出责任划分改革夯实基础。（省级各部门、各市政府分别负责）

3. 做好国防、教育等领域改革承接工作。落实中央部署，在加强与中央相关职能部门对接的基础上，梳理国防、国家安全、外交、公共安全、教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域中目前我省承担的财政事权及支出责任，研究制订我省配合开展相关领域财政事权和支出责任划分改革的具体实施方案。（国防领域由省军区、武警陕西省总队负责；国家安全领域由省安全厅负责；外交领域由省外事办负责；公共安全领域由省公安厅负责；教育领域由省教育厅负责，技工教育由省人力资源社会保障厅负责；医疗卫生领域由省卫生计生委负责；环

境保护领域由省环境保护厅负责；交通运输领域由省交通运输厅负责)

(二) 2018 年工作安排。

1. 制订分领域改革方案。2018 年上半年，省级各部门根据中央改革进展情况，提出本部门、本领域相对成熟的公共服务事权改革实施方案。各市政府制定本行政区域事权改革的实施方案。(省级各部门、各市政府负责)

2. 做好中央相关领域改革承接工作。根据中央改革进展，总结我省相关领域省级与市县财政事权和支出责任划分改革经验，结合实际、循序渐进，梳理中央已启动改革的相关领域财政事权和支出责任，制订和完善我省具体改革承接方案或实施方案，并认真组织实施，争取在公共安全、教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域取得突破性进展。(公共安全领域由省公安厅负责；教育领域由省教育厅负责，技工教育由省人力资源社会保障厅负责；医疗卫生领域由省卫生计生委负责；环境保护领域由省环境保护厅负责；交通运输领域由省交通运输厅负责；其他中央部门部署的事权改革由省级对应部门负责)

3. 研究制定我省基本公共服务保障范围及支出标准。根据中央对基本公共服务保障范围的界定，合理制定我省基本公共服

务保障范围及支出标准。其中，中央明确了支出标准的，按中央标准确定为我省支出标准；中央没有明确支出标准的，由省级部门商省财政厅制定我省支出标准。规范基本公共服务省与市县共同事权的支出责任分担方式，市县政府在财政承受能力及政策范围内适当提高支出标准的，自行承担支出责任。（省财政厅牵头，省级相关部门负责）

（三）2019—2020 年工作安排。

总结我省开展省级与市县财政事权和支出责任划分改革经验，全面推进各领域改革，基本完成主要领域改革，形成省级与市县财政事权和支出责任划分的清晰框架。及时梳理需要上升为地方性法规的内容，适时制订或修订相关法规。（各领域改革由各职能部门负责，省政府法制办配合；总体协调工作由省财政厅、省编办负责）

财政事权和支出责任划分改革是建立科学规范政府间关系的核心内容，是完善国家治理结构的一项基础性、系统性工程，对全面深化经济体制改革具有重要的推动作用。各地各部门要充分认识推进这项改革工作的重要性、紧迫性、艰巨性，把思想和行动统一到党中央、国务院的决策部署和省委、省政府的要求上来，以高度的责任感、使命感和改革创新精神，周密安排部署，切实履行职责，密切协调配合，积极稳妥推进省以下财政事权和

支出责任划分改革，为建立健全现代财政制度、推进国家治理体系和治理能力现代化、落实“四个全面”战略布局、实现陕西全面“追赶超越”提供有力保障。

附件：陕西省省以下财政事权改革任务分解表

附件

陕西省省以下财政事权改革任务分解表

时间		工作任务	成果形式	责任部门
2017 年	年底前	进行改革动员部署	1. 起草、印发改革实施方案；2. 召开动员部署会议；3. 举办两期培训班；4. 开展网络、新闻媒体等宣传。	省政府办公厅、省财政厅；省编办。
	年底前	全面开展事权改革调研	1. 形成分领域事权划分改革调研报告；2. 提出现有分领域事权清单。	省级各部门；各市政府。
	年底前	做好国防、教育等领域改革承接工作	1. 制定我省国防、国家安全、外交、公共安全领域事权改革方案或配套工作方案；2. 承接教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等中央改革有关工作。	省军区、武警陕西省总队；省安全厅；省外事办；省公安厅；省教育厅；省人力资源社会保障厅；省卫生计生委；省环境保护厅；省交通运输厅。
2018 年	6 月底前	制定分领域改革方案	制定成熟的分领域事权划分改革实施方案。	省级各部门；各市政府。
	年底前	做好教育等领域改革承接工作，争取在公共安全、教育、医疗卫生、环境保护、交通运输等基本公共服务领域取得突破性进展	1. 制定和完善我省教育、医疗卫生、环境保护、交通运输领域事权改革方案；2. 承接中央改革有关工作。	省教育厅；省卫生计生委；省环境保护厅；省交通运输厅。
	年底前	明确我省基本公共服务保障范围及支出标准	1. 合理确定我省基本公共服务清单；2. 明确基本公共服务支出标准。	省财政厅牵头，省教育厅、省民政厅、省人力资源社会保障厅、省卫生计生委、省残联、省住房城乡建设厅、省交通运输厅等部门配合。
2019—2020 年		基本完成主要领域改革	1. 各领域事权改革方案经批准后实施；2. 相关改革内容梳理形成地方性法规。	省级各部门；各市县政府。

抄送：省委各部门，省人大常委会办公厅，省政协办公厅，省军区，
武警陕西省总队。

省法院，省检察院，各人民团体，各新闻单位。

国务院各部门驻陕单位。

陕西省人民政府办公厅

2017 年 9 月 30 日印发

共印 1450 份